

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Indonesia menganut asas desentralisasi yang memberikan kebebasan dan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintah melalui Otonomi Daerah. Sejak diberlakukannya Undang-Undang No.22 tahun 1999, yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, membuat pemerintah Kabupaten dan Kota memiliki hak yang lebih besar dalam pengambilan keputusan dalam melakukan pengelolaan daerah masing-masing.

Terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, Pemerintah dengan persetujuan DPR – RI telah menetapkan satu paket undang-undang di bidang Keuangan Negara, meliputi:

1. UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara,
2. UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan
3. UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara.

Ketiga perangkat UU tersebut menjadi dasar bagi institusi Negara mengubah pola administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan (*financial management*).

Sebagai bentuk dari tanggung jawab pemerintahan kabupaten dan kota dalam melakukan pengolahan sumber dayanya, pemerintah telah menerbitkannya Instruksi Presiden (Inpres) nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja

Instansi Pemerintah (AKIP). Hal ini dilakukan sesuai dengan pertimbangan pada inpres tersebut yaitu dalam rangka lebih meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, dipandang perlu adanya pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah untuk mengetahui kemampuannya dalam pencapaian, misi dan tujuan organisasi.

Akuntabilitas merupakan kewajiban untuk menyampaikan pertanggung jawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang atau badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau wewenang untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (BPKP, 2011). Menurut Undang-undang KIP (Keterbukaan Informasi Publik) No 14 Tahun 2008 menyatakan bahwa Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan penyelenggara dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya yang sesuai dengan Undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan public. Adanya informasi dan pengungkapan tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mau dan mampu menjadi subyek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten, dan dapat dipercaya.

Konsep NPM (*New Public Management*) merupakan konsep yang berkaitan dengan akuntabilitas yang merupakan salah satu indikator tercapainya *Good Governance*, konsep ini lebih menekankan pemerintah sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat dituntut untuk lebih mengedepankan pencapaian hasil (*result*) dibandingkan dengan sekedar *control* terhadap pembelanjaan anggaran dan kepatuhan terhadap prosedur.

Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) merupakan penerapan manajemen kinerja pada sektor publik yang sejalan dan konsisten dengan penerapan reformasi birokrasi, yang berorientasi pada pencapaian *outcomes* dan upaya untuk mendapatkan hasil yang lebih baik, hal ini sesuai dengan konsep (*New Public Management*).

SAKIP merupakan integrasi dari sistem perencanaan, sistem penganggaran dan pelaporan kinerja yang selaras dengan pelaksanaan sistem akuntabilitas keuangan. Dalam hal ini, menurut Inpres No. 7 Tahun 1999 bahwa setiap organisasi mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik. Pelaksanaan sistem akuntabilitas kinerja tersebut dilaporkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) pada setiap tahunnya.

Namun dengan diterbitkan penetapan PP No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan maka pemerintah daerah harus menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) menggunakan basis akrual paling lambat tahun 2015. LKPD hanya dapat dihasilkan melalui sistem akuntansi yang dapat menghasilkan Laporan Keuangan berbasis akrual dan Laporan Keuangan berbasis kas. Saat ini secara bertahap pemerintah berpindah meninggalkan sistem akuntansi *single entry* menjadi *double entry* karena penggunaan *single entry* tidak dapat memberikan informasi yang komprehensif dan mencerminkan kinerja yang sesungguhnya.

Hal yang mungkin mempengaruhi akuntabilitas kinerja pemerintahan adalah penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi (Bastian, 2006: 171). Diterapkannya anggaran berbasis kinerja pemerintah berharap anggaran digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik.

Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Dengan adanya sasaran anggaran yang jelas, aparat pelaksana anggaran juga akan terbantu dalam perealisasiannya, secara tidak langsung ini akan mempengaruhi terhadap kinerja aparat.

Diterapkannya akuntansi berbasis akrual, penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) dan tercapainya sasaran anggaran yang jelas diharapkan dapat mewujudkan akuntabilitas kinerja pemerintah. Selain itu diperlukan Pengendalian akuntansi dalam mewujudkan akuntabilitas kinerja pemerintah. Pengendalian akuntansi merupakan suatu proses melalui mana manajemen suatu organisasi membuat keyakinan yang beralasan bahwa sumber daya digunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai misi dan rencana organisasi, pelaporan keuangan andal, dan kebijakan, hukum, dan peraturan yang relevan diikuti. Pemanfaatan sumber daya secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata dapat dilakukan apabila dilakukan pengendalian manajemen yang

baik. Salah satu jenis pengendalian manajemen adalah pengendalian keuangan (*financial control*) dengan memanfaatkan sistem akuntansi (Darma, 2004).

Untuk memantau dan mengendalikan kinerja pemerintah dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan diperlukan sistem pelaporan yang baik. Laporan yang baik adalah laporan harus disusun secara jujur, objektif, dan transparan. Mardiasmo (2009:161) berpendapat, laporan keuangan digunakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik. Laporan keuangan digunakan untuk memonitor kinerja dan mengevaluasi manajemen, memberikan dasar untuk mengamati *trend* antar kurun waktu, pencapaian atas tujuan yang telah ditetapkan, dan membandingkannya dengan kinerja organisasi lain.

Demi terwujudnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah diperlukan kompetensi aparatur pemerintah. Menurut A. D Lucia & Lepsinger dalam Oktindra (2010), kompetensi merupakan model yang mengidentifikasi keahlian, pengetahuan dan karakteristik yang diperlukan untuk melakukan suatu pekerjaan. Kompetensi aparatur pemerintah berpengaruh baik buruknya kinerja suatu organisasi. Hal ini dapat dibuktikan dalam penelitian Oktindra (2010) yang meneliti mengenai kompetensi aparatur pemerintah terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah di Kota Dumai. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa variabel kompetensi aparatur pemerintah memiliki pengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Dalam menghasilkan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah perlu adanya ketaatan pada peraturan perundangan. Diharapkan laporan akuntabilitas yang dihasilkan akan tepat dan sesuai dalam rangka pemenuhan

kewajiban terhadap pemerintah pusat dan kebutuhan informasi publik. Tetapi kurangnya ketaatan dan kepedulian atas penerapan sistem akuntansi keuangan daerah yang sesuai dengan peraturan yang masih berlaku masih banyak terjadi di daerah-daerah yang terdapat di Indonesia. Oleh karena itu guna mewujudkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah diperlukan ketaatan atas peraturan perundangan yang telah berlaku.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penelitian ini berjudul: “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) Kota Surakarta (Studi Kasus pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Surakarta)”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini akan menganalisa tentang analisis faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP) Kota Surakarta. Sehingga penelitian ini merumuskan masalahnya sebagai berikut:

1. Apakah Penerapan Akuntansi AkruaI berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta ?
2. Apakah Penganggaran Berbasis Kinerja Berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta?
3. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta?
4. Apakah Pengendalian Akuntansi berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta?

5. Apakah Sistem Pelaporan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta?
6. Apakah Kompetensi Aparatur Daerah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta?
7. Apakah Ketaatan Pada Peraturan Perundangan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka dapat ditentukan tujuan penelitian ini, yaitu:

- a. Mengetahui pengaruh Penerapan Akuntansi AkruaI terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta.
- b. Mengetahui pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta.
- c. Mengetahui pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta.
- d. Mengetahui pengaruh Pengendalian Akuntansi terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta.
- e. Mengetahui pengaruh Sistem Pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Surakarta.
- f. Mengetahui pengaruh Kompetensi Aparatur Daerah terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pmerintah Kota Surakarta.
- g. Mengetahui pengaruh Ketaatan Pada Perundangan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pamerintah.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Mahasiswa

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu penelitian dalam bidang akuntansi kaitannya dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2. Bagi Perguruan Tinggi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai analisis faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

3. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan sebagai sumbangan pemikiran dan bahan pertimbangan pemerintah yang kaitannya dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah melalui perwujudan variabel-variabel yang mempengaruhi dan juga data dijadikan sebagai acuan atau referensi dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

4. Bagi Penelitian Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan para pembaca maupun sebagai salah satu bahan referensi atau bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya dan sebagai penambah wacana keilmuan.



## **1.5 Sistematika Penulisan**

Sebagai arahan untuk memudahkan dalam penelitian ini, maka penulis mencoba menyajikan susunan penulisan sebagai berikut:

### **BAB I. PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penelitian.

### **BAB II. TINJAUAN PUSTAKA**

Menguraikan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yakni Penerapan Akuntansi Akrua, Penganggaran Berbasis Kinerja, Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, Sistem Pelaporan, Kompetensi Aparatur Daerah, Ketaatan Pada Peraturan Perundangan. Serta mengenai hubungan antara faktor-faktor tersebut dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, hipotesis dan penelitian terdahulu serta kerangka teori.

### **BAB III. METODE PENELITIAN**

Menguraikan metode penelitian yang digunakan meliputi jenis penelitian, populasi dan sampel, data dan sumber data, definisi operasional dan pengukuran variabel, serta metodologi.

### **BAB IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Berisi tentang pengujian data, pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil.

### **BAB V. PENUTUP**

Menyajikan simpulan yang diperoleh, keterbatasan serta saran-saran yang perlu disampaikan.